



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 3/2020, de 8 d'abril, sobre el Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020

Conclusions del Dictamen:

Primera. L'article 2 del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020, quant al principi d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, així com els efectes que projecta aquest precepte sobre el contingut global dels pressupostos de la Generalitat, no vulneren els articles 9.3 CE, 23 CE ni 135 CE, com tampoc no vulneren l'article 212 EAC. Adoptada per unanimitat.

Les lleis de pressupostos són «l'instrument bàsic de la direcció i l'orientació econòmica del Govern», en paraules de la jurisprudència constitucional. Aquesta premissa inequívoca, emmarcada en l'autonomia política de la Generalitat de Catalunya, en els termes regulats per l'Estatut, concretament en el capítol II del seu títol VI (art. 211 i següents), situa la controvèrsia en el nucli mateix d'una de les capacitats principals i clau del poder executiu, en col·laboració amb la funció legislativa del Parlament, per exercir la funció rectora de la governança i de les polítiques públiques de Catalunya. No hi ha dubte, per tant, d'una banda, de la importància nuclear de la llei de pressupostos en el sistema democràtic de govern, quant a la seva direcció econòmica, i, de l'altra, de la titularitat del Govern i del Parlament en l'elaboració, la proposta i l'aprovació d'aquest tipus de llei. Així doncs, l'escrutini jurídic del seu contingut s'ha de concretar i alhora limitar a aquells estrictes aspectes que tant la Constitució com l'Estatut estableixen com a requisits fonamentals i ineludibles per a la seva validesa. Altrament, s'interferiria en una de les potestats bàsiques dels poders públics a l'hora de planificar i exercir les funcions que el sistema constitucional els encomana.

Com a apunt preliminar, respecte a l'aplicació de l'article 134 CE, referit al procediment i als requisits de la llei dels pressupostos generals de l'Estat, no és d'aplicació directa a la llei de pressupostos de la Generalitat, el procediment i els requisits de la qual són regulats a l'Estatut. I això anterior sens perjudici que els principis que aquest recull (unitat, universalitat i reserva de llei pressupostària) siguin equiparables i s'interpretin segons la jurisprudència del Tribunal Constitucional.

A) Els motius d'interdicció de l'arbitrarietat i de la manca de raó com a causes d'inconstitucionalitat d'una norma legal (art. 9.3 CE) per tal d'apreciar la vulneració d'aquests principis constitucionals en una llei tenen caràcter excepcional. Cal que es tracti d'una regulació articulada sobre unes proposicions inacceptables, ja sigui perquè parteix d'unes premisses contràries a la raó o perquè contravé determinats principis bàsics de l'ordre constitucional, com serien els d'igualtat i no-discriminació, o bé perquè preveu unes conseqüències nítidament incompatibles amb la norma fonamental, com és habitualment el supòsit de limitacions il·legítimes de l'exercici de drets i les llibertats garantits pels tractats internacionals o per la Constitució mateixa.

Sobre la base de la perspectiva jurídic constitucional indicada, l'examen del Consell de cap manera no pot ser confós ni tampoc es pot encavalcar amb una anàlisi d'oportunitat o de coherència en vista d'altres vessants materials o sectorials, com podria ser l'econòmic o el predictiu, ni tampoc, per descomptat, el de la lògica política o el de la coherència respecte del context fàctic. En realitat, ni tan sols es pot arribar a escometre un càlcul valoratiu de coherència de les xifres que són consignades en els estats d'ingressos i de despeses que integren el conjunt del pressupost, llevat del cas d'una irracionalitat elemental que per la seva substantivitat contaminés una part o el tot del Projecte de llei.

Per tant, tal com ho ha interpretat el Tribunal Constitucional en la seva jurisprudència quan ha realitzat l'enjudiciament de normes pressupostàries (STC 13/2007, FJ 3 i 4, i 206/2013, FJ 8) i també aquest Consell en dos dictàmens sobre els pressupostos de la Generalitat (DCGE 2/2015, FJ 3, i 2/2017, FJ 3), per poder ser apreciada la vulneració de l'article 9.3 CE hauria de comportar una manca de sentit de tal entitat que evidenciés per si sola una manifesta incapacitat per donar compliment a la finalitat a la qual respon l'autorització de despesa o el crèdit en qüestió. I per ser considerat com a irracional el conjunt d'uns pressupostos, la seva manca de raó hauria de ser global de forma que es traslladés a tota la llei i li impedís actuar com l'instrument bàsic de la direcció econòmica d'un país i del seu sector públic.

I en aquest punt, es pot afirmar que el Projecte de llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2020, en el seu conjunt, malgrat que parteixi d'un escenari de consolidació econòmica i no prevegi, perquè de fet era impossible de preveure, l'emergència de la crisi ocasionada pel virus SARS-CoV-2 en el moment en què va ser elaborat, no es transforma per aquest motiu en irracional, a l'efecte del seu examen de constitucionalitat.

Altrament, l'exigència dels principis d'unitat i universalitat (art. 212 EAC) s'ha de compatibilitzar amb la necessària ductilitat pressupostària. Així ho ha reconegut expressament la doctrina constitucional, que ha considerat legítima la regulació pel legislador ordinari de diversos instruments per efectuar modificacions puntuals de l'autorització de la despesa inicialment prevista. I això perquè l'obligació d'incloure totes les despeses no significa que el contingut del pressupost hagi de quedar petrificat en el moment de la seva aprovació, cosa que impediria la mateixa acció pública i, en definitiva, que el pressupost pogués complir amb eficàcia i economia la seva funció d'instrument i direcció de l'orientació política del Govern, tot adaptant-lo a les diferents eventualitats que puguin sorgir durant l'exercici.

En aquest mateix sentit, en l'àmbit pressupostari s'admet una potestat excepcional i atípica que permet al Govern alterar legítimament allò aprovat pel Parlament, en compliment d'una finalitat pública. Cal afegir que la dita potestat està prevista pel mateix legislador, d'una banda, amb caràcter general, quan habilita l'òrgan administratiu competent per modificar els estats numèrics de les lleis de pressupostos, alhora que estableix un seguit de mecanismes que han de respectar limitacions procedimentals i quantitatives, com serien, els més destacats i habituals, els crèdits ampliables, les transferències de crèdit, les incorporacions de romanents o les generacions de crèdit (art. 5.a; 24; 35; 37.2; 41 a 44 Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya). I, de l'altra, en el mateix Projecte de llei de pressupostos, que compta amb mecanismes d'adaptació, com ara el fons de contingència per fer front a una primera etapa (art. 16 PLPGC 2020) o els crèdits ampliables, entre d'altres (art. 7 i seg. PLPGC 2020).

A més a més, el pressupost és susceptible de ser complementat en clau de futur per altres normes amb rang de llei de contingut econòmic i sectorial que coadjuvin a tractar la situació i a redreçar-la progressivament segons les necessitats i les conseqüències canviants i desconegudes encara a hores d'ara (art. 119 RPC). Quant a aquest tipus de modificació, també és legítima i es pot dur a terme en «supuestos excepcionales, concretamente cuando se trate de un gasto inaplazable provocado por una circunstancia sobrevenida». Certament, no es pot tractar en cap cas d'una alteració indiscriminada de l'habilitació de despesa i del programa polític i econòmic anual del Govern, ja que suposaria anul·lar els principis d'unitat i universalitat, però el Govern pot sol·licitar a les Corts l'aprovació d'un crèdit extraordinari o d'un suplement de crèdit quan hi hagi alguna despesa que no pugui esperar fins a l'exercici següent i no existeixi crèdit o sigui insuficient i, a més, s'especifiqui el recurs amb el qual es pretengui finançar l'increment de la despesa pública (STC 3/2003, FJ 5).

Quant a la possible col·lisió amb el principi constitucional d'estabilitat pressupostària previst a l'article 135 CE, (per tots, DCGE 8/2012, FJ 2) resulta suficient recordar que té una projecció múltiple i descendent: s'acorda i es concreta en l'àmbit de la Unió Europea i es desplega i s'aplica en els diversos estats membres i, dins d'aquests, en els diferents nivells polítics i administratius que configuren la seva estructura d'organització territorial. El seu caràcter és, doncs, vinculant i ha de ser tingut en compte en l'elaboració del conjunt de pressupostos a

través dels quals operen els múltiples poders estatals i subestatals. Per tant, els pressupostos de la Generalitat, en tots els seus cicles, han de complir de manera estricta les previsions recollides en el precitat article constitucional, així com les de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

Doncs bé, l'aprovació del Projecte de Llei de pressupostos, segons preveu l'article 2, «es produeix en el marc del principi d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera i amb la informació necessària per a donar compliment als principis de transparència» (apt. 2). Així, de la seva literalitat es desprèn directament la seva subjecció formal i inicial a les prescripcions constitucionals ex article 135 CE. A més, s'ha de tenir present que, més enllà d'aquesta declaració formal, l'ordenament jurídic, i concretament l'esmentada Llei orgànica 2/2012, preveu un ampli i divers ventall de mecanismes executius i administratius de control, per part de les autoritats centrals, adreçats a fer el seguiment i la validació al llarg de l'exercici pressupostari dels objectius (dèficit, deute i regla de despesa) prèviament fixats en aquest àmbit de les finances públiques.

Un cop expressats aquests elements determinants, cal assenyalar que una eventual predicció de l'evolució de l'economia i de les necessitats de despesa pública com a conseqüència de la crisi originada per la pandèmia de la COVID-19, per factible que pugui acabar esdevenint, no és transcendent a l'efecte de la seva present avaluació en clau juridicoconstitucional.

I no és motiu tampoc d'una taxa d'inconstitucionalitat perquè la mateixa naturalesa flexible de la tipologia de les lleis de pressupostos desactiva aquesta prevenció. Així, és molt important remarcar que aquesta mena de lleis economicoprogramàtiques, atesa la seva finalitat bàsica de direcció i orientació econòmica de les polítiques públiques durant el transcurs, com a regla general, d'un any natural, són essencialment flexibles i adaptatives. Són lleis no petrificades, que es projecten en origen, per part del Govern, tenint en compte nombroses dades estimatives, com és per excel·lència el cas de l'estat d'ingressos, i que, segons evolucionen determinats indicadors i paràmetres, s'han d'anar ajustant a la realitat emergent i canviant.

Aquesta lògica dinàmica és predicable de totes les normes pressupostàries, tant en l'àmbit local, en el cas de les lleis autonòmiques i estatals, com quan es tracta de la Unió Europea. De fet, aquesta darrera, pel que ara interessa, ja ha anunciat que adoptarà les mesures financeres i pressupostàries corresponents per fer front a una crisi que desborda el marc europeu, i que ha esdevingut mundial. Sense anar més lluny, i malgrat que encara no es compta amb les decisions executives i normatives definitives en el moment de cloure aquest Dictamen, la Comissió Europea ja ha proposat al Consell, en la Comunicació de la Comissió al Consell COM(2020) 123 final, de 20 de març de 2020, relativa a l'activació de la clàusula general de salvaguarda del Pacte d'estabilitat i creixement, que la Unió, juntament amb l'adopció d'altres mesures, flexibilitzi l'aplicació del marc d'estabilitat pressupostària europeu, per tal que es puguin aplicar les mesures necessàries per contenir la pandèmia i mitigar els seus efectes negatius.

En conseqüència, el Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2020 és respectuós, des del vessant juridicoconstitucional, que és el que correspon avaluar al Consell en la seva funció dictaminadora, amb el principi d'estabilitat pressupostària i de sostenibilitat (art. 135 CE), atès que el conjunt de la norma, segons prescriu l'article 2 de l'esmentat Projecte, se sotmet formalment al marc normatiu europeu i estatal que l'estableix i el desplega d'acord amb les exigències vigents en els respectius moments de ser elaborat pel Govern i aprovat pel Parlament.

I això sens perjudici de les possibles adaptacions que es puguin anar acordant a mesura que progressin els esdeveniments i el panorama evolucionin, segons l'impacte econòmic i social de la crisi sanitària que encara es troba en fase de desenvolupament. I, de fet, tampoc resulta irracional partir de la base que uns comptes aprovats per a l'any en curs, en els quals, entre d'altres, s'incrementa la capacitat de despesa no financera, poden ser força més aptes per al compliment de les noves necessitats que no pas els encara vigents i prorrogats des de l'any 2017. Com també és raonable assumir la premissa que uns pressupostos hipotètics de futur

requereixen diversos mesos per a la seva elaboració i aprovació i respecte dels quals cal tenir en compte que difícilment podrien ser concebuts amb l'adequació que hom desitjaria atès que no es disposarà de la radiografia final de les necessitats globals fins d'aquí força temps. Per contra, allò que resulta evident és que la situació d'extraordinària necessitat en curs sí que requereix un marc pressupostari, el més idoni d'entre els potencialment disponibles, que coadjuvi a una prompta intervenció.

B) Sobre l'eventual futur ús per part del Govern de la Generalitat de la figura del decret llei (art. 64 EAC) per completar o modificar els pressupostos, cal recordar que el Consell, d'ençà de la seva creació, ha mantingut una interpretació restrictiva quant a l'ús d'aquesta norma amb rang de llei d'aprovació governamental que, en realitat, ha estat més estricta que la sovint sostinguda, sobretot en els darrers anys, pel Tribunal Constitucional (DCGE 7/2010, 16 i 17/2013, 15 i 16/2014).

Dit l'anterior, en la situació d'especial gravetat que es viu en l'actualitat, l'eventual ús del decret llei per part del Govern amb la finalitat d'articular mesures econòmiques que complementin o modifiquin els pressupostos és vàlida des de la perspectiva jurídica, segons les condicions que estableix l'Estatut i els principis constitucionals que són extrapolables. En aquest punt, n'hi ha prou amb recordar que el decret llei ha estat concebut per incidir en situacions d'especial imprevisibilitat i d'urgent necessitat d'intervenció per part dels poders públics. Els escenaris caracteritzats per fets i circumstàncies sobrevinguts, que afectin significativament parts importants de l'economia i de la societat, i més encara si és de manera generalitzada, són l'espai on precisament troba la seva raó de ser la figura del decret llei, amb els requisits i els límits corresponents (art. 64.2 EAC).

Amb relació als límits materials del decret llei, projectats en l'àmbit pressupostari (art. 64.1 EAC), cal afegir que aquest tipus de norma, per descomptat, no és una font normativa admissible per aprovar els pressupostos, els quals compten amb un procediment específic d'elaboració, per raó de la seva singularitat. Tanmateix, que aquesta exigència constitucional i també estatutària actuï com a límit material als decrets llei no equival al fet que una llei de pressupostos no pugui ser modificada parcialment amb posterioritat per aquest tipus de norma legal (STC 206/2013, FJ 6, i DCGE 1 i 2/2012, FJ 2).

En conseqüència, cal declarar que la figura del decret llei, en els termes i segons la caracterització establerta en l'article 64 EAC, és una font normativa legítima per introduir mesures econòmiques que puguin incidir en les lleis de pressupostos de la Generalitat de Catalunya en supòsits d'extraordinària i urgent necessitat, per tal de donar resposta a situacions substantives i sobrevingudes que requereixin una immediata intervenció dels poders públics, de manera destacada en els camps social i econòmic.

Finalment, sobre la possible vulneració formal en relació amb el dret de l'article 23 CE, en cas que s'utilitzi la figura del decret llei, cal esclarir que no es produeix, atesa la legitimitat d'aquest ús, com s'ha vist, en determinades situacions d'extraordinària i urgent necessitat. I respecte de la potencial contravenció per l'obligació dels diputats sol·licitants de participar en el procés legislatiu d'aprovació d'uns pressupostos que ells consideren inconstitucionals, s'ha de dir que tampoc s'hi aprecia cap taxa d'inconstitucionalitat. Així, aquí és suficient de recordar que les iniciatives legislatives, inclosos llur contingut i el procediment parlamentari per a la seva aprovació, compten amb la presumpció de validesa i d'adequació jurídica segons la doctrina constitucional referida als actes del legislador. Conseqüentment, qualsevol dubte sobre la constitucionalitat de l'esmentat procediment s'ha de substanciar, amb caràcter subseqüent, si així es considera necessari i es compleixen els requisits d'admissió, mitjançant els corresponents mecanismes habilitats per la Constitució i l'Estatut.

Segona. *La tramitació del procediment legislatiu del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020, pel que fa a la incorporació del projecte de pressupost del Parlament, així com el mateix procediment parlamentari intern per a l'elaboració i aprovació d'aquest darrer pressupost, no han vulnerat l'article 23 CE, com tampoc no han vulnerat els articles 58 EAC ni 212 EAC.*

Adoptada per unanimitat

La Mesa Ampliada, en la sessió del dia 14 de gener de 2020, va aprovar el projecte de pressupost del Parlament per al 2020. Així mateix, va acordar trametre'l al Ple per a la seva aprovació, de conformitat amb el que disposa l'article 37.3.g RPC. Seguidament, tal com es desprèn del Diari de Sessions del Parlament (DSPC-P núm. 82), el pressupost de la Cambra s'incorporà a l'ordre del dia de la sessió plenària del 27 de gener de 2020, sense que en aquella sessió (en la qual part dels parlamentaris que hi van participar van manifestar el seu desacord amb relació a algunes partides) prosperés la seva aprovació en no haver obtingut cap vot a favor. Per aquest motiu, el 18 de febrer de 2020 es va sotmetre a debat i votació un altre avantprojecte de pressupost, segons el procediment establert, a la Mesa Ampliada, que el va aprovar i, posteriorment, el va incloure com a punt de l'ordre del dia del Ple del Parlament en la sessió de 4 de març de 2020, rebent, aquest cop sí, l'aprovació per part del Ple de la Cambra (DSPC-P núm. 89).

Per la seva banda, el dia 29 de gener de 2020, el Govern va aprovar el Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020 i el va remetre al Parlament per a la seva tramitació i, si esqueia, aprovació. La Mesa, reunida aquell mateix dia, va qualificar i va admetre a tràmit l'esmentat Projecte de Llei alhora que també va acordar obrir un termini, no prorrogable, de deu dies naturals per presentar esmenes a la totalitat de retorn del Projecte de Llei i de retorn de l'estat de despeses de les seccions pressupostàries corresponents als departaments del Govern, i un altre termini, no prorrogable, de trenta-quatre dies naturals, que acabaria el 4 de març de 2020, per presentar esmenes a l'articulat i als estats de despeses, essent així que el termini per presentar esmenes a l'articulat i el dia en què finalment el Ple de la Cambra va aprovar el projecte de pressupost del Parlament varen coincidir.

Sobre la circumstància que en el text de la iniciativa legislativa del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020 presentat pel Govern s'incorporés una versió encara no definitiva del projecte de pressupost del Parlament, cal dilucidar si aquella té una entitat suficient com per considerar que ha resultat vulnerat el dret de participació política dels diputats en el vessant de l'exercici de la facultat d'esmena (art. 23.2 CE). Cal recordar que perquè una limitació d'aquest dret suposi la inconstitucionalitat formal del procediment caldria que fos un vici o una inobservança essencial o greu, en el sentit que hagués afectat de manera rellevant la formació de la voluntat de l'assemblea legislativa.

Des de la perspectiva del procediment de tramitació interna del pressupost del Parlament, aquest ha transcorregut de forma respectuosa amb els drets dels diputats perquè els tràmits prescrits s'han completat correctament i han tingut lloc successivament, d'acord amb el que preveuen el Reglament i les normes internes, tot respectant el pluralisme polític, la participació representativa i els drets de les minories. Més concretament, els representants dels grups o subgrups parlamentaris, incloent-hi els del Grup Parlamentari que ha sol·licitat el Dictamen, han pogut intervenir en totes i cadascuna de les fases procedimentals corresponents a l'elaboració i aprovació del pressupost del Parlament en l'àmbit dels diferents òrgans de la Cambra catalana. Així, en les dues meses ampliades de 14 de gener i 18 de febrer, segons la composició i participació prevista en el Reglament mateix, i tots ells, en els dos plens de 27 de gener i 4 de març de 2020, mitjançant els corresponents debat i votació. Per tant, en aquest procediment no s'ha vulnerat l'article 23.2 CE, ja que els diputats han pogut exercir el seu dret de participació, tal com resulta configurat per les normes parlamentàries que configuren el seu *ius in officium*.

Cal afegir que no s'ha vulnerat tampoc l'autonomia parlamentària en el seu vessant pressupostari, atès que el Parlament ha confeccionat el seu pressupost de manera autònoma i ha determinat quina és l'autorització de despesa màxima de la qual requereix disposar durant l'exercici i com la vol distribuir en funció de les seves necessitats, tenint en compte el bloc de constitucionalitat en matèria pressupostària. Altrament, tampoc no s'ha vist vulnerada per part del Govern que, preservant la capacitat de la Cambra per determinar els seus assumptes economicofinancers, ha inclòs en la seva iniciativa legislativa el projecte de pressupost del Parlament en els mateixos termes que aquest l'hi ha tramès.

Des de la perspectiva del procediment d'aprovació de la llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020, resulta evident que els diputats han pogut exercir el seu dret d'esmena, com també han intervingut en els debats corresponents del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat, tal com prescriu el Reglament del Parlament. Així, d'una banda, han presentat les esmenes a la totalitat, tenint en compte que tenen un règim singular en la seva delimitació material, ja que només es poden admetre les que proposen el retorn del Projecte de Llei al Govern o el retorn de l'estat de despeses d'una secció pressupostària corresponent a un departament del Govern, amb el resultat, després dels corresponents debats i votacions, que s'han rebutjat totes i que, consegüentment, es tenen per fixades la previsió d'ingressos i la despesa global màxima prevista en el Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020 i la seva distribució per seccions (art. 132 i 133 RPC). I, de l'altra, s'han presentat també les esmenes a l'articulat i als estats de despeses en les diverses comissions legislatives i s'han fet els debats i les votacions pertinents, restant algunes d'aquestes esmenes reservades per defensar en el Ple (art. 134 RPC).

Ara bé, en un pla teòric, en cas que s'haguessin volgut presentar esmenes a l'articulat i als estats de despeses del pressupost del Parlament, aquestes haurien estat referides a un pressupost que encara no era el definitiu. Quant a aquesta qüestió, s'han de fer diverses consideracions. En primer lloc, segons la pràctica parlamentària dels darrers anys, els grups no presenten esmenes al projecte de pressupost del Parlament un cop ha estat aprovat en el Ple, cosa que, a més, resulta raonable, tenint en compte que ja han participat a bastament en el procediment previ per a la seva confecció interna (en aquest cas, dues mesos ampliades i dos plens).

De tota manera, també des de la perspectiva de les esmenes a l'articulat, si s'haguessin presentat, l'afectació hagués estat mínima. En aquest sentit, si es comparen els avantprojectes dels dos pressupostos (tenint en compte la correcció d'errades publicada en el BOPC núm. 571, de 13 de març de 2020, pàg. 5), s'observa que els canvis experimentats són de poca entitat. Es tracta simplement d'una redistribució entre diferents aplicacions (dues del capítol I — remuneracions de personal—, que disminueix globalment en 50.000,00 €, i una del capítol II — despeses corrents de béns i serveis—, que augmenta en el mateix import), per un volum total de 65.631,17 € (aproximadament un 1 per mil dels 62.980.337,41 € del volum total del pressupost del Parlament, que no canvia entre una i altra versió).

I, ultra això, cal fer també palès que els grups i subgrups parlamentaris han pogut presentar esmenes a la previsió global de despesa del Parlament consignada en el Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020, ja que la xifra de l'estat de despeses que hi constava era coincident, quant a l'import total màxim, amb la del projecte de pressupost parlamentari definitivament aprovat en el Ple de 4 de març de 2020; coincidència aquesta que, d'altra banda, va assenyalar la mateixa Oïdoria de Comptes en la Mesa Ampliada de 18 de febrer, quan es va aprovar el segon projecte.

En conclusió, de resultes de tot el que s'ha exposat, cal concloure que la inobservança comesa en el procediment d'elaboració i aprovació del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020, que va suposar un desajust temporal en la incorporació en el seu text del projecte de pressupost del Parlament aprovat pel Ple, no vulnera l'article 23.2 CE. Igualment, aquest desajust tampoc pot ser considerat com una vulneració dels principis d'unitat i universalitat pressupostària previstos a l'article 212 EAC. D'una banda, perquè el Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020 va incorporar la xifra total de despesa del pressupost del Parlament en la quantia aprovada per la Mesa Ampliada de 14 de gener de 2020, i aquesta quantia s'ha mantingut inamovible al llarg de tota la tramitació parlamentària. I, de l'altra, perquè el projecte de pressupost del Parlament s'ha integrat efectivament en el text de la iniciativa legislativa del Govern abans de l'aprovació definitiva de la llei de pressupostos pel Ple del Parlament, donant així compliment efectiu al mandat estatutari que el pressupost ha d'incloure totes les previsions d'ingressos i de despeses de la Generalitat per a l'exercici de 2020.

Tercera. *La disposició addicional vint-i-setena del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020 no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut. Adoptada per unanimitat*

La disposició addicional vint-i-setena es refereix al salari mínim interprofessional de Catalunya. El salari mínim de referència a Catalunya (en endavant, SMR-Cat) va ser impulsat per la Resolució 17/XI del Parlament de Catalunya, sobre la situació d'emergència social, la reactivació econòmica, la gestió pública i la necessitat d'una resposta institucional, de 10 de març de 2016 (punt X.1.46.c). Posteriorment, el Govern, mitjançant l'Acord d'1 d'agost de 2019, va encomanar als departaments de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda i de Treball, Afers Socials i Famílies que portessin a terme els treballs tècnics per obtenir l'estimació de la quantia del SMR-Cat i estudiessin la seva incidència potencial (punt 1). A conseqüència del dit encàrrec, l'Informe presentat pel Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda el 17 de desembre de 2019, al qual es remet expressament l'apartat primer de la mateixa disposició addicional vint-i-setena objecte de dictamen, entén que la quantia d'aquest salari hauria de ser de 1.239,5€ mensuals, a jornada completa i amb catorze pagues anuals; quantia que considera que esdevindria més conforme amb la realitat social i econòmica de Catalunya, atesos el seu nivell de preus i de cost de vida i les seves estructura productiva i qualificació dels treballadors.

Tant l'Acord de Govern com l'esmentat Informe declaren que no es tracta de l'adopció d'un salari mínim professional fixat per la Llei, ja que el marc competencial en matèria de legislació laboral no permet una actuació d'aquest tipus. Certament, segons l'Acord citat, el que es pretén és «[p]otenciar un marc català de relacions laborals que permeti incrementar la coherència entre l'ocupació de qualitat i la concertació social i territorial» com a eina clau per lluitar contra la precarietat laboral (punt 4).

Dit això, com es pot inferir de la literalitat de la disposició addicional vint-i-setena, sense marge per al dubte, el seu caràcter és programàtic: expressa un mandat adreçat al Govern per tal que aquest dugui a terme dues operacions d'estudi. D'una banda, li encomana, en el primer apartat, «quantificar els recursos addicionals que calen per a la implementació del salari mínim de referència a Catalunya en tots els àmbits d'actuació directa de la Generalitat» i, de l'altra, en el tercer, formular «una proposta de calendari perquè es pugui incorporar de manera efectiva als pressupostos de la Generalitat». Aquestes dues indicacions són, doncs, peticions d'actuació destinades al Govern, per tal que aquest dugui a terme dues operacions d'estudi o d'estimació. La seva naturalesa jurídica, per tant, comporta uns efectes molt limitats i, fins i tot, amb un contingut normatiu relatiu en la mesura que es tracta d'un mandat parlamentari, sense conseqüències directes com a resultat de l'eventual entrada en vigor de la Llei de pressupostos i subordinat a la voluntat efectiva del Govern de dur-les a terme segons les competències que li corresponen.

Un cop feta aquesta valoració, a més, cal tenir en compte que la disposició addicional mateixa emmarca i connecta el seu contingut amb «l'informe presentat pel Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda el 17 de desembre de 2019». Doncs bé, l'esmentat document governamental parteix del model de distribució de competències que estableix el bloc de la constitucionalitat. En aquest mateix sentit es va pronunciar el Govern, en l'Acord adoptat sobre el SMR-Cat. Així, tant l'Acord i l'Informe com la mateixa disposició addicional expressen que la possible implantació del SMR-Cat eventualment s'acotaria, en tot cas, als «àmbits d'actuació directa de la Generalitat» (apt. 1), que inclouen l'adaptació de l'escala retributiva del conjunt dels treballadors públics de la Generalitat, l'«eventual» introducció de clàusules salarials en la contractació externa d'aquesta darrera i l'ajust de tarifes o mòduls en els serveis que té concertats amb tercers (apt. 2). I aquí, a parer del Consell, la norma mateixa du a terme un reconeixement de les limitacions que han de ser respectades en les actuacions de futur, les quals serien fonamentalment: les potestats atribuïdes a l'Estat en matèria laboral (art. 149.1.7 CE), que inclouen, entre d'altres, la fixació del salari mínim interprofessional, així com la normativa relativa a la concertació social, les bases del règim estatutari dels funcionaris públics i la legislació bàsica de l'activitat de totes les administracions en l'àmbit de la contractació pública (art. 149.1.18 CE).

Per tant, la possible iniciativa de la Generalitat, plantejada en clau de capacitat potencial, segons el precitat Informe esmentat per la disposició addicional i el mateix Acord de Govern del que deriva, se situa en un terreny de joc plenament constitucional, que permet a la Generalitat adoptar determinades mesures en l'àmbit de les polítiques retributives del personal al seu servei (ex art. 136 EAC), així com la inclusió de les anomenades clàusules socials en els seus procediments de contractació pública, en el marc de la normativa comunitària, de la legislació bàsica estatal i de la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea. D'acord amb l'anterior, no és possible una interpretació de la disposició addicional en clau «d'estructura d'Estat» contrària a l'ordre constitucional, la qual no compta amb cap suport jurídic, ni substantiu ni formal, en la formulació de la norma analitzada. En aquest sentit, cal assenyalar que tant la jurisprudència constitucional com la doctrina del Consell han establert que la projecció de la potencial aplicació d'un precepte legal de manera contrària a la seva literalitat, en uns termes divergents amb el sentit i la finalitat originaris, i amb un resultat incompatible amb l'ordre constitucional, és una presumpció de l'avenir que no pot ser tinguda en compte en el seu examen de present.